

Europei divisi dall'Unione?

I risultati delle ultime elezioni rischiano di trasformare l'Unione Europea da contesto istituzionale di coesione a progetto generatore di nuove divisioni. C'è però un fisiologico problema di consenso, più che una crisi di legittimità. Una situazione cui la prossima legislatura dovrà rispondere, rilanciando il progetto politico europeo sulla base di politiche più efficaci: a cominciare da grandi sfide come la finanza globale, le migrazioni, il futuro del mondo arabo e della Russia.

La vera questione europea che i governi del vecchio continente hanno dinanzi non è tanto la falsa alternativa tra rigore e sviluppo (chi non vorrebbe la crescita sostenuta e la piena occupazione?). Il dilemma fondamentale, che i risultati dell'elezione del nuovo Parlamento europeo hanno reso più acuto, è il seguente: l'Unione Europea, invece di essere un contesto istituzionale di coesione strutturale, non rischia paradossalmente di cristallizzare nuove divisioni che già attraversano tutto lo spazio politico ed economico europeo? In tal caso, gli europei sarebbero “divisi dall'Unione”?

Stein Rokkan, nella sua teoria sulla fase generativa delle opzioni politiche in Europa, identificava due linee di faglia nella creazione

**Pasquale Ferrara è segretario generale dell'Istituto
Universitario Europeo.**

ne dello Stato nazionale, quella tra centro e periferia e quella tra Stato e chiesa, e altre due fratture inscritte nella rivoluzione industriale, vale a dire quella tra città e campagna e quella tra capitale e lavoro.

POLARIZZAZIONE E NUOVE FRATTURE. Oggi le linee di divisione, che la nuova legislatura europea non potrà eludere, consistono nella polarizzazione tra l'Europa "ben ordinata" (in cui vige, in ipotesi, la disciplina di bilancio, come in Germania e in Olanda) e l'Europa "disordinata" (come nel caso dei PIIGS – Portogallo, Italia, Irlanda, Grecia e Spagna); tra l'Europa che considera come valore supremo la stabilità monetaria e l'Europa che invece assegna assoluta priorità all'occupazione; tra l'Europa virtuosa e l'Europa della dissipazione; tra l'Europa responsabile e l'Europa *responsiva* alle domande di protezione sociale, ma finanziariamente irresponsabile; tra austerità e solidarietà; tra contributori netti (il cui "modello" è la famosa frase di Margaret Thatcher – "I want my money back" – e che resistono alle politiche di redistribuzione) e recettori netti; tra area della crescita e area della recessione; tra intergovernativismo e integrazione; tra *ethnos* e *demos*. Il giudizio ha toccato anche questioni fondamentalmente etiche, nel senso specifico della necessità di mantenere gli impegni presi (*moral hazard*) da una parte, e di superare gli egoismi nazionali (clausola di mutua assistenza), dall'altra. Accanto a queste fratture interne, si manifestano altrettanti scollamenti rispetto al contesto esterno: il dibattito su globalizzazione e territori; sui fini e confini dell'Europa; sull'aver "una sola voce" in politica estera oppure affidarsi al semplice coordinamento delle politiche nazionali; sull'Europa come "potere normativo" o come organizzazione politica in grado di acquisire e utilizzare capacità militari comuni; sul ruolo dell'Unione rispetto all'antitesi tra multilateralismo e multipolarismo; tra emergenze migratorie e mobilità qualificata.

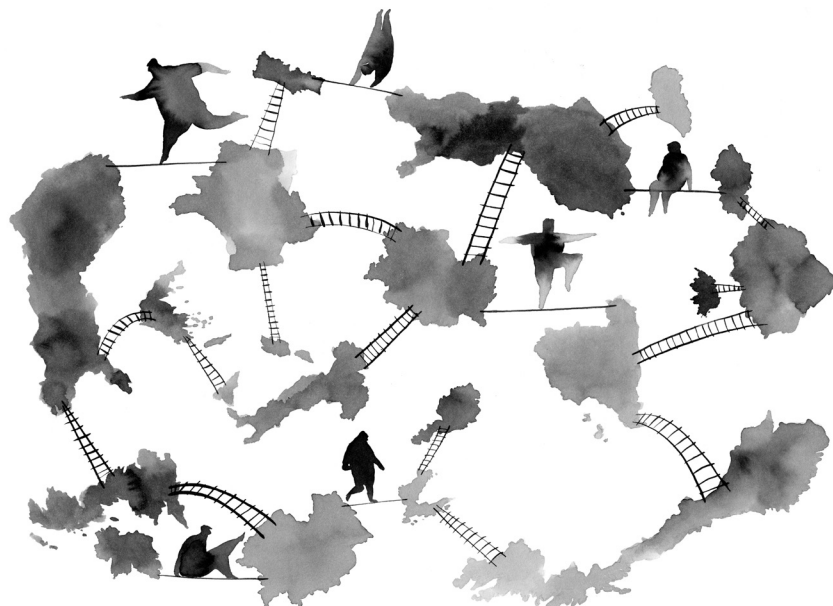
Quello che è certo, è che ora sta diventando anche politicamente manifesto un grave risentimento di una parte consistente del “popolo europeo” contro l’Europa e soprattutto, nell’eurozona, contro la moneta unica. Il fronte dei critici dell’Europa annovera partiti antieuro, partiti antieuropei, e partiti antiglobalizzazione *tout court*. Nella mappa politica delle formazioni antisistema o radicali nel nuovo Parlamento europeo si sovrappongono e intrecciano orgoglio nazionale, tendenze separatiste e secessioniste, analisi neo-marxiste, ricette keynesiane, fermenti identitari, istanze riformiste, pulsioni xenofobe, comunitarismi escludenti.

Ironicamente, e al contrario di quanto si crede e si sostiene da parte dei “conioscettici”, l’euro stesso si configurava, in origine, anche come uno strumento identitario (una moneta unica, ma soprattutto condivisa). Ha finito tuttavia per essere percepito, oggi, come il problema; pur essendo, in quanto semplice strumento monetario, politicamente neutro. La demonizzazione dell’euro come causa di tutti i mali dell’Europa nasconde in realtà l’incapacità delle classi politiche nazionali di elaborare risposte convincenti ai cambiamenti strutturali in corso sul piano globale, che configurano un mondo sempre più posteuropeo e postoccidentale.

Inoltre, è in realtà problematica la rappresentazione dell’UE come una realizzazione del liberismo imperante nel modello economico globale e del dominio della finanza transnazionale: si dovrebbe infatti rendere ragione della circostanza che il principale “agente” della deregolamentazione e della finanziarizzazione dell’economia – vale a dire la Gran Bretagna della City – non è parte dell’euro proprio perché intende avere mano libera nel creare le migliori condizioni ambientali per i capitali e gli investimenti finanziari.

UNA FISIOLOGICA CRISI DI CONSENSO. A ben guardare, l’Unione Europea non soffre affatto di una crisi di legittimità, quanto di una più

fisiologica crisi di consenso; e non verso presunte politiche economiche europee che purtroppo sono quasi inesistenti, quanto verso l'assenza di politiche economiche realmente comuni che invece sarebbero assolutamente necessarie. Tali politiche presuppongono non lo "smontaggio" dell'Unione, quanto una sua maggiore integrazione, quantomeno funzionale.



31

Le elezioni europee, analizzate secondo lo schema delle opzioni degli utenti (sociali) dinanzi all'offerta (politica), hanno evidenziato la presenza di tutte e tre le scelte teorizzate da Albert O. Hirschman, e cioè *exit* (defezione), *voice* (protesta), *loyalty* (lealtà nei confronti del sistema). L'*exit* ha avuto un certo sostegno ma non si può dire che abbia prevalso, se si considera come tale il voto dato agli "euro demolitori" (Front National, UKIP, Lega, in parte Movimento 5 Stelle e Partido X degli *indignados* spagnoli). La *voice* (protesta) ha avuto una sua manifestazione nel soddifacente risultato della sinistra radicale (ad esempio, Syriza). La *loyalty* ne esce politicamente ancora maggioritaria nell'emiciclo di Strasburgo, se si considera di questa natura il ruolo del PPE e del PSE.



I movimenti antieuropeisti hanno fatto balenare come un toccasana il ritorno alle piccole patrie, o l'uscita dall'euro. Ma già adesso l'Unione Europea fa fatica a stare decentemente in un mondo di paesi emergenti: e non parliamo solo di Brasile, India, Russia, Cina e Sudafrica ma, in prospettiva, anche di Messico, Indonesia, Nigeria, Turchia. Senza parlare delle crisi alle sue frontiere (Siria, Ucraina). Come afferma Bauman, il problema è che oggi il potere (*Macht*) si è “liberato” della politica (*Politik*): lo dimostra, ad esempio, lo strapotere dei mercati finanziari, che si farebbero beffe delle Scozie, delle Catalogne, o delle Repubbliche venete, ancor più di quanto già ora non facciano con gli Stati nazionali europei.

32

L'esaltazione delle identità locali, coniugate in termini di esclusività politica, paradossalmente riporta in auge il concetto statista di sovranità, e da questo punto di vista concepisce la politica in modo “moderno”, come esercizio del potere su un popolo e su un territorio. Lungi dall'essere una liberazione dai presunti potentati sovranazionali, è la legittimazione, in pratica, del dominio incontrastato di élite che concepiscono le relazioni con il “resto del mondo” in termini di difesa, conflitto e confronto più che di cooperazione e condivisione. Una sorta di comunitarismo aggressivo, che nulla ha a che fare con il federalismo della devoluzione e ancor meno con la sussidiarietà.

Se il liberismo globale svincolato dalla politica è il problema, la soluzione non sta certo nel tornare all'idea e alla prassi dello “Stato commerciale chiuso” di cui parlava Fichte.

UN TENTATIVO DI GOVERNARE I CAPITALI. In realtà, pur con i suoi limiti, l'eurozona costituisce un primo tentativo, per quanto insufficiente e sbilanciato, di governare i capitali più che accettare supinamente di essere governati da essi. Al momento dell'esplosione della crisi del debito dell'eu-





rozona la competenza delle istituzioni europee in materia finanziaria era pressoché nulla, essendo in realtà nella responsabilità degli Stati nazionali, mentre oggi sono state assegnate funzioni di controllo alla Commissione (che opera una supervisione previa sui bilanci nazionali) e alla Banca centrale europea (che opera una supervisione sulle banche).

Gli slogan contrapposti “più Italia in Europa” (la teoria del “pugno sul tavolo”) e “più Europa in Italia” (la teoria del “vincolo esterno”) sono egualmente fuorvianti. Da una parte, l’Italia è pienamente rappresentata in tutte le istituzioni di Bruxelles al pari di Germania, Francia e Gran Bretagna, ed è perfettamente in grado di influire sulla presa di decisioni; dall’altra, in Italia si applicano già – sia pure con ritardi e inefficienze – le direttive e i regolamenti dell’Unione alla cui adozione l’Italia contribuisce, come detto, per la sua quota/parte nel processo decisionale. Uno slogan più convincente, anche per il prossimo semestre di presidenza del Consiglio dell’UE da parte italiana (luglio-dicembre 2014) dovrebbe essere “più Unione Europea in Europa”, per evitare il riemergere di nazionalismi e di mire egemoniche fondate sugli interessi nazionali, localistici e lobbystici.

Sul piano istituzionale, l’Europa non è né un progetto “kantiano” (una lega di Stati sul modello delle Nazioni Unite), né un progetto “saint simoniano” (tecnocratico, che andrebbe realizzato dalle burocrazie nazionali gelose delle proprie prerogative); in origine, è un progetto “madisoniano”, nel senso che la “costituzione” dell’Europa non è stata concepita né in termini nazionali né in termini federali, ma come una commistione di entrambe le dimensioni.

TRE SFIDE POLITICHE PARALLELE. Sul piano delle scelte e degli ambiti di azione, la prossima legislatura europea dovrà far fronte a tre sfide parallele. La prima riguarda la *polity*, e cioè la “costituzione” dello spazio politico paneuropeo. Si tratta di temi estremamente concreti, come la cit-



tadinanza europea, intesa non semplicemente come libertà di circolazione, ma come *accountability* delle istituzioni nei confronti dei cittadini e come capacità di questi ultimi di influenzare e controllare le scelte europee. Si tratta dell'articolazione dei diritti in un contesto dove, ad esempio, la *flexsecurity* (cioè la giusta combinazione di flessibilità del mercato del lavoro e protezione sociale) rischia di essere vanificata dalle ristrettezze dei bilanci pubblici. Si tratta del governo politico dell'eurozona. Si tratta delle politiche di allargamento, ad esempio ai Balcani e alla Turchia, che sarebbe un errore considerare come capitoli chiusi.

La seconda sfida riguarda la *politics*, e cioè il grado di politicizzazione delle scelte europee e anche degli incarichi istituzionali, come dimostra l'innovazione/forzatura delle famiglie politiche europee di presentare un loro candidato alla presidenza della Commissione. La tecnocrazia si supera con un vero dibattito politico deliberativo sulle grandi direzioni di marcia, non con i populismi a buon mercato.

Infine, il terzo ambito di impegno concerne le *policies*, cioè le politiche pubbliche europee: ad esempio i progetti di interconnessione della rete dei gasdotti europei per raggiungere livelli di maggiore efficienza (e risparmio) nella distribuzione ma anche poter intervenire in caso di crisi localizzate di approvvigionamento, oppure la realizzazione di un'infrastruttura di "banda larga" per la connessione internet veloce paneuropea. Ma politiche altrettanto importanti sono quelle che riguardano le aree limitrofe – da adottare nei confronti del Partenariato euro-mediterraneo (primavera arabe in crisi, come in Libia e in Egitto) e del vicinato orientale – e le controparti strategiche (specialmente Russia, e, per ragioni opposte, Stati Uniti). E non possiamo assolutamente permetterci di tralasciare il grande tema delle politiche migratorie, su cui l'Europa davvero si gioca il proprio futuro. In quella che è stata definita come l'era delle migrazioni¹, queste ultime dovranno essere

sempre più concepite non come una questione emergenziale da contenere, o come una competenza “domestica” di ciascuno Stato membro, ma come un fenomeno strutturale, destinato a ridefinire non solo e non tanto le politiche migratorie, ma l’intero assetto dei nostri sistemi politici, il modello sociale, la dimensione culturale e identitaria europea. Le migrazioni non sono un “settore” della politica; diverranno una lente analitica per valutare la congruità della stessa struttura di base delle nostre società in termini politico-istituzionali e in termini persino antropologici. Si tratta di un “megatrend” del XXI secolo che va gestito con intelligenza, lungimiranza e flessibilità, e riconcettualizzato in termini di mobilità umana. Le migrazioni si connettono alla *governance* globale, alle diversità culturali, linguistiche, identitarie in genere; avvengono nel quadro di una ristrutturazione economica sia all’interno degli Stati che su scala mondiale, e in un momento in cui operano nello stesso tempo fattori di radicale cambiamento nel sistema politico internazionale. Insomma, un banco di prova per la stessa tenuta del modello – e del progetto – europeo.

35

¹ Si veda Stephen Castles e Mark J. Miller, *The age of migration: international population movements in the modern world*, Palgrave MacMillan, 2009.